

Distr.: General
11 August 2008
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والستون

البندين ١٢١ و ١٣١ من جدول الأعمال المؤقت
الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩
تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

المراجعة الشاملة للمخطط العام لتجديد مباني المقر
تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

عملاً بالفقرة ١٥ من قرار الجمعية العامة ٨٧/٦٢، أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مراجعة شاملة للمخطط العام لتجديد مباني المقر.

وركز نطاق هذه المراجعة الشاملة على هيكل مكتب المخطط العام، والامتثال للنظامين الإداري والأساسي للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمشتريات والتعاقد، والتقييد بشروط العقود، والضوابط والعمليات الداخلية الموضوعية لإدارة المشروع وإدارة سليمة، والمجالات الأخرى الشديدة الخطورة.

وطلبت الجمعية العامة إلى مكتب الرقابة أن يكفل إجراء مراجعة فعالة لحسابات المخطط العام، وأن يقدم إلى الجمعية جميع تقاريره المتعلقة بتنفيذه. ويبين الفرع الثالث من هذا التقرير استراتيجية مكتب الرقابة في أداء مراجعة فعالة لحسابات المخطط العام.



وتحدد المراجعة المخاطر الرئيسية التي تواجه المخطط العام مثل: ما يمكن حدوثه من حالات تأخير ناتجة عن أوجه عدم المرونة الإجرائية؛ والزيادات في التكاليف بسبب التغييرات في الاستراتيجية والنطاق؛ وعدم كفاية الاعتمادات في الميزانية للتكاليف ذات الصلة.

وبوجه عام، خلص مكتب الرقابة إلى أن العديد من أنشطة مكتب المخطط العام تخضع لرقابة كافية. فعلى سبيل المثال، يمتلك مكتب المخطط العام المهارات الضرورية للاضطلاع بالوظائف المتنوعة اللازمة، ولكنه لا يعاني من عمالة زائدة. كما أنه من الواضح أن جهوداً كبيرة قد بذلت من أجل وضع وتنفيذ الإجراءات المناسبة لإدارة المشاريع.

وحدد مكتب الرقابة بعض المجالات التي يمكن فيها تحسين الضوابط، وقدم توصيات من أجل تعزيز الإجراءات والمساهمة في تحقيق أوجه الكفاءة. وتتعلق أهم التوصيات بتجنب حالات التأخير عن طريق تبسيط إجراءات الشراء في التعديلات التعاقدية، أي تحويل المدير التنفيذي سلطة الإنفاق المحدد بمبلغ للطوارئ يُتفق عليه مسبقاً لكل من عقود السعر الأقصى المضمون. ويدرك مكتب الرقابة ضرورة وضع الضوابط الكافية لهذا الإجراء، ومن ثم يوصي بإنشاء لجنة لإجراء استعراض بأثر رجعي للتعديلات التعاقدية وأوامر التغيير التي تتجاوز ٢٠٠ ٠٠٠ دولار.

والتكاليف ذات الصلة هي التكاليف التي لا ترد في الميزانية أو لا يديرها مكتب المخطط العام. وتقدر التكاليف ذات الصلة والمتعلقة بالمخطط العام للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ بحوالي ١٩٤ مليون دولار. ومن الضروري تحديد جميع التكاليف ذات الصلة ورصدها من أجل كفالة استمرار إتاحة التمويل الكافي طوال فترة المخطط العام. كما يلزم تحديد أي التكاليف ذات الصلة يتعين أن تنسب إلى مشروع المخطط العام، تمييزاً عن التكاليف التي ينبغي تمويلها من الميزانيات العادية للإدارات.

وتقدم التوصيات فيما يتعلق بتخطيط تعاقب الموظفين، والتنسيق الإداري، وتفويض سلطة الشراء، والتكاليف ذات الصلة، وأهداف الأداء، وإدارة شؤون أصحاب المصلحة.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة
٥	ثانيا - النتائج
٥	ألف - تنظيم وهيكل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر
٧	باء - اتخاذ القرار: الحاجة لتحسين تبريرات التغيير
٨	جيم - الامتثال لأنظمة وقواعد الشراء والتعاقد المعمول بها في الأمم المتحدة
١٣	دال - مسائل الميزانية والمراقبة المالية
١٦	هاء - مسائل أخرى حددتها المراجعة
١٨	ثالثا - استراتيجية توفير تغطية فعالة من مراجعة الحسابات للمخطط العام لتجديد مباني المقر
٢٤	رابعا - التوصيات

أولا - مقدمة

١ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٨٧/٦٢ المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، أن يعهد لمكتب الرقابة بإجراء استعراض شامل يركز على جملة أمور منها هيكل مكتب المخطط العام. واستجابة لذلك، أجرى مكتب الرقابة استعراضاً لهيكل المكتب، والامتنال للنظامين الأساسيين والإداري للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمشتريات والتعاقد، والتقييد بشروط العقود، والضوابط والعمليات الداخلية الموضوعية لإدارة المشروع وإدارة سليمة، والمجالات الأخرى الشديدة الخطورة.

٢ - وترجع نشأة المخطط إلى ٨ شباط/فبراير ٢٠٠٠، عندما خصصت الجمعية العامة ثمانية ملايين دولار من أجل الإعداد لخطة تصميم شاملة وتحليل تفصيلي للتكاليف. وتبلغ الميزانية الحالية ٨٧٧ ١ بليون دولار. وكان هناك عدد من التغييرات في الاستراتيجية، ومن المقرر الآن المضي قدماً في تنفيذ الاستراتيجية الرابعة المعجلة وفقاً لقرار الجمعية العامة ٨٧/٦٢. وتتطلب هذه الاستراتيجية انتقال غالبية موظفي الأمم المتحدة الذين يشغلون حالياً مبنى الأمانة العامة إلى أماكن إيواء مؤقتة خارج مبنى الأمانة العامة حتى تكتمل أعمال التجديد بحلول منتصف عام ٢٠١٣.

٣ - وأجرى مكتب الرقابة في مطلع عام ٢٠٠٨ تقييماً للمخاطر فيما يتعلق بمكتب المخطط العام. واعتمد في إجراء المراجعة نهج مراجعة مُراعٍ لعناصر المخاطرة ومستند إلى العمل السابق المذكور. ويرد في الفرع الثالث أدناه المزيد من المعلومات عن تقييم المخاطر المتعلقة بالمخطط العام.

٤ - وأجرى مكتب الرقابة تحليلاً للوثائق المتاحة في الأمانة العامة. وأُجريت لقاءات مع كبار أعضاء الفريق المعني بالمخطط العام، كما استعرضت عمليات التنظيم والحوكمة من أجل تحديد احتمالات أن تؤثر حالات الإسقاط أو نقص المهارات أو الموارد المحدودة على إنجاز أهداف المخطط العام. كما استُشير كبار الموظفين من خارج الفريق المعني بالمخطط العام والذين تؤثر أدوارهم التنظيمية على إنجاز المشروع. كما استعرض مكتب الرقابة عينة من حالات الشراء الخاصة بالمخطط العام والتي أدارتها شعبة المشتريات. وروعت تعليقات الإدارة في إعداد هذا التقرير، وتظهر بالخط المائل.

ثانياً - النتائج

ألف - تنظيم وهيكل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر

١ - الملاك الوظيفي والمهارات المتاحة

٥ - يتولى رئاسة مكتب المخطط العام مدير تنفيذي عُيِّن في نهاية شهر تموز/يوليه ٢٠٠٧. وحدث هذا بعد فترة دامت لأكثر من عام كانت الوظيفة فيها شاغرة على مستوى الأمين العام المساعد. ولاحظ المسؤولون ممن أجرى مكتب الرقابة مقابلات معهم أثراً إيجابياً لهذا التعيين، حيث تُعتبر الوظيفة مهمة لنجاح المخطط العام. وثمة خطر من أن تتأثر نتائج المخطط العام سلباً في حال عدم بقاء المدير التنفيذي في وظيفته حتى إتمام المشروع. وسيساعد على التخفيف من هذا الخطر إعداد خطة رسمية لتعاقب الموظفين.

٦ - وتتضمن الوظائف الرئيسية الأخرى في مكتب المخطط العام: مدير البرامج، ورئيس شؤون التصميم والإنشاءات، ورئيس شؤون الإدارة والاتصالات. ووظيفة مدير البرامج شاغرة حالياً، وسيشغلها المدير الحالي لشعبة المرافق والخدمات التجارية، بإدارة الشؤون الإدارية. وسيكون مدير البرامج حينئذ مسؤولاً أمام المدير التنفيذي مباشرة. وسيكون رئيس شؤون التصميم والإنشاءات ورئيس شؤون الإدارة والاتصالات مسؤولين أمام مدير البرامج الجديد.

٧ - وهناك ١٩ وظيفة مؤقتة مأذون بها في مكتب المخطط العام: ١٠ من الفئة الفنية و ٩ من فئة الخدمات العامة. وشُغلت جميع الوظائف المؤقتة التسع عشرة وقت إجراء المراجعة. كما يُمَوِّل المخطط العام ١٠ وظائف في إدارات أخرى تقدم الدعم لأنشطته، من بينها مكتب الشؤون القانونية، وإدارة شؤون السلامة والأمن، وشعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات، ومكتب خدمات الدعم المركزية، ومكتب الرقابة.

٨ - وتتعاقد الأمم المتحدة مع خبراء استشاريين من أجل تقديم خدمات من بينها إدارة المشاريع والإنشاءات، والتصميم، والأمن، والانتقال. ويضطلع الخبراء الاستشاريون بدور هام في توفير المهارات وموارد الموظفين التي لن تكون متاحة بغير ذلك. وفي نهاية نيسان/أبريل ٢٠٠٨، خُصص للخدمات الاستشارية مبلغ ١٣٥,٥ مليون دولار تقريباً. وخُصص من هذا المجموع ٧٧ مليون دولار تقريباً لاستشاريي التصميم، و ٤٩,١ مليون دولار لاستشاريي إدارة المشاريع والإنشاءات، و ٩,٤ مليون دولار لخدمات استشارية أخرى.

٩ - ويرى مكتب الرقابة أن جميع المهارات اللازمة موجودة في مكتب المخطط العام وأنه لا يعاني من عمالة زائدة. وتتألف المهارات اللازمة من إدارة المشاريع، والتصميم والإنشاءات، والتمويل ومراقبة التكاليف، والشؤون القانونية، والمشتريات، والإدارة، والجدولة. ومع تقدم مرحلة الإنشاءات من المخطط العام، سيزداد الطلب على بعض الموظفين. وبالإمكان تدبير قدر من المرونة في توفير الموارد عن طريق استخدام موظفين إضافيين من الجهة الاستشارية لإدارة البرامج لفترة قصيرة، إذا اقتضت الضرورة.

١٠ - كما اختارت الأمم المتحدة شركة Skanska USA Building Inc. للإنشاءات، وهي إحدى الشركات الفرعية لشركة Skanska AB، بستوكهولم، مديرا لخدمات مرحلة ما قبل التشييد من المخطط العام. وستواصل شركة Skanska الاضطلاع بدور مدير الإنشاءات خلال مرحلة التشييد، على النحو الذي تحدده الأمم المتحدة. وكانت أدوار مدير خدمات مرحلة ما قبل التشييد ومدير الإنشاءات قد تحددت بالتفصيل في اتفاق منفصل لكل منهما بين الأمم المتحدة و Skanska. وببساطة، يمثل دور Skanska لمرحلة ما قبل التشييد في توفير الدعم والمشورة فيما يتعلق بقابلية التصميم للتنفيذ في مرحلة التشييد، وتسلسل العمل والجدولة، والشراء، وهندسة القيمة، والتقدير، والعمالة، واللوجستيات، والإجراءات. ومع المضي في أعمال الإنشاءات، ستنظم Skanska كامل أعمال التشييد لحزم العمل وتشرف على ذلك وفقا للسعر الأقصى المضمون (انظر الفقرتين ٢٠ و ٢١ أدناه).

٢ - إمكانية تحسين التنسيق

١١ - ثمة احتمال بحدوث حالات تأخير عندما يُكلف عدد من الأفراد الذين يتمتعون بمهارات مختلفة بالعمل كفريق في مشروع إنشائي ضخم مثل المخطط العام. واتخذ مكتب المخطط العام خطوات من أجل مواجهة هذا الخطر المحتمل عن طريق الترتيب لانتداب موظفين من شعبة المشتريات ومكتب الشؤون القانونية على أساس التفرغ للمخطط العام. وحسّن ذلك من فعالية الفريق. فعلى سبيل المثال، يحضر موظفو الشراء الاجتماعات الأسبوعية للموظفين والتنسيق. ولكن بما أن متطلبات العمل لا يجري إبلاغها دائما بشكل جيد، تظل هناك حالات تقل فيها قدرة موظفي الشراء على التنبؤ بعبء العمل المقبل، وبما سيطلب منهم من أسبوع لآخر. ويحد ذلك من قدرتهم على التخطيط للمستقبل واعتماد رؤية أكثر استراتيجية.

١٢ - ومن المهم أن يكون المراقب المالي على اطلاع كامل بالمركز المالي للمخطط العام، ولذلك اتخذ مكتب المخطط العام الترتيبات اللازمة ليتلقى موظفو مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات إحاطة شهرية من رئيس شؤون الإدارة والاتصالات، وموظف الشؤون

المالية وشؤون الميزانية. وسيكون من المفيد أن يحضر أيضا أحد أفراد مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات الاجتماعات الشهرية التي يعقدها مكتب المخطط العام لمناقشة التقارير المرحلية التي يعدها مستشارو إدارة البرامج. وأفاد مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بأنه منذ إعداد هذا التقرير، اتفق على تمثيله في الاجتماعات الشهرية.

باء - اتخاذ القرار: الحاجة لتحسين تبريرات التغيير

١٣ - تعني مواجهة تعقيدات وتخطيط مشروع إنشائي كبير عبر عدد من السنين أنه ينبغي، في بعض الأحيان، عمل تغييرات للتفاعل مع بيئة ديناميكية. لقد خضع المخطط العام لعدد من التغييرات، التي ترجع جزئيا لطول مدة الإعداد، والتغييرات في قيادة ونطاق المشروع، كما ترجع جزئيا إلى التفاعل مع قوى السوق. وفي كثير من الأحيان أدت التغييرات الرئيسية إلى أن تعقبها تغييرات طفيفة أكثر. وتشمل الأمثلة على ذلك، تعاقب القرارات الخاصة بتغيير الحيز المكتبي لموظفي الفئة الفنية من تصميم مفتوح في معظمه إلى مكاتب مفردة، ثم العودة مرة أخرى إلى التصميم المفتوح. وكانت هناك تغييرات في نطاق المشروع بسبب المراجعات التي تمت على متطلبات الأمن والاستدامة وهندسة القيمة.

١٤ - ولقد حدثت تغييرات جذرية في استراتيجية كيفية تحديد مراحل الأعمال وما يترتب على ذلك من نقل للموظفين إلى مكان الإيواء المؤقت. واعتمدت الجمعية العامة بتاريخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ القرار ٨٧/٦٢، الذي وافقت فيه على الاستراتيجية المعجلة الرابعة لإكمال المشروع خلال مدة زمنية أقصر. وحدث هذا التحول إلى الاستراتيجية المعجلة بعد تعيين المدير التنفيذي واختيار مدير خدمات ما قبل التشييد بفترة وجيزة. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن ذلك يعمل على تعزيز الحاجة إلى استمرارية القيادة والتخطيط لتعاقب الموظفين داخل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر.

١٥ - وأوضح فحص لعينة من ملفات المشتريات أنه قد نتجت عن التغييرات في الاستراتيجية نفقات كما نتجت عنها فوائد. وليس من الممكن على الدوام اتخاذ قرارات على أساس المعرفة الكاملة، لأن القوى المحركة في انسياب دائم. ولوضع ذلك في السياق، فقد تم، حتى نهاية نيسان/أبريل ٢٠٠٨، إصدار أكثر من ١٣٠ من تعديلات العقود التي تطلب العديد منها أن يقوم استشاريو التصميمات بتعديل جداولهم وتصميماتهم لتضع التطورات الجديدة في الحسبان. كما أن مزيدا من تعديلات العقود في طريقها إلى الإصدار.

١٦ - ومن الصعب، خلال الوقت المتاح، تسجيل جميع آثار التغييرات وتعديلات العقود في شكل تكاليف وفوائد محددة الكمية. فالتأخير مكلف، ويجب وضع ذلك في الحسبان بحيث يتم اتخاذ القرار في الوقت المناسب. ولكن مكتب الرقابة يرى أن المعلومات المقدمة إلى

واضعي القرارات كان من الممكن أن تكون أكثر شمولاً، في بعض الحالات، عند تبريرها للإجراءات الموصى باتخاذها. والمثال على ذلك هو التبرير الذي تم تقديمه بشأن الاستراتيجية المعجلة ذات المرحلة الواحدة. فالزيادة المتوقعة في أتعاب المهنيين مقابل إعادة التصميم المرتبطة بهذه الاستراتيجية لا تشمل إجراء تغييرات إضافية في نطاق المشروع فيما يختص بهندسة القيمة، كما أن الاعتمادات المخصصة للتكاليف المرتبطة بمكان الإيواء المؤقت غير كافية.

١٧ - وفي ضوء ما ذكر أعلاه، يرى مكتب الرقابة أنه ينبغي على المدير التنفيذي لمكتب المخطط العام، بدعم من أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين، أن يبذل جهوداً منسقة لجعل التغييرات في استراتيجية ونطاق المشروع في حدها الأدنى. ويلزم أيضاً تحديد وتبرير عواقب إجراء أي تغييرات أخرى في استراتيجية ونطاق المشروع، شاملة ما يرتبط بها من تعديلات في العقود، باستخدام أفضل ما هو متوفر من تقديرات التكاليف - الفوائد.

جيم - الامتثال لأنظمة وقواعد الشراء والتعاقد المعمول بها في الأمم المتحدة

١٨ - وفي مقر الأمم المتحدة، تخول سلطة المشتريات حالياً لشعبة المشتريات، بحسب التفويض الصادر من وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية عن طريق المراقب المالي. ولا يحق لأي مكتب آخر بالأمانة العامة أن يقوم بالشراء، أو يلزم الأمم المتحدة بالتزامات تعاقدية، أو يأذن بأي عقود أو أوامر شراء، أو يقوم بإجراء تغييرات أو تعديلات عليها، ما لم يتم منحه، بالتحديد، استثناء خطياً للقيام بذلك. وبأبي ذلك تمسحاً مع المبدأ العام لفصل مهام المشتريات عن الموظفين المسؤولين عن طلبات الشراء.

١ - العقود المستخدمة في المخطط العام لتجديد مباني المقر

١٩ - حتى الوقت الحالي، تم الاضطلاع بشراء الخدمات الاستشارية للمخطط العام باستخدام الإجراءات المتبعة لدى الأمم المتحدة والأنواع النموذجية من عقودها، باستثناء الاتفاقات المتعلقة بمدير خدمات ما قبل التشييد والتشييد، والتي تم إعدادها بالتحديد بناء على نماذج تجارية لعقود مستخدمة في الولايات المتحدة الأمريكية. والأمم المتحدة طرف من الأطراف الوارد اسمها في تلك العقود.

٢٠ - وعندما يصبح العمل جارياً في مرحلة التشييد، ستدخل الأمم المتحدة في عقود السعر الأقصى المضمون مع مدير التشييد الحالي، شركة سكانسكا، أو بحسب اختيارها، مع أي شركة تشييد أخرى تقدم قيمة أفضل لأجزاء من إجمالي أعمال التشييد. والدخول في عقود السعر الأقصى المضمون سيتم بناء على رغبة الأمم المتحدة واختيارها. والسعر الأقصى

المضمون هو السعر الأقصى لكل جزء من العمل الذي لا تكون الأمم المتحدة ملزمة بعده بتعويض مقاول التشييد. ولكن ربما تؤدي التغييرات التي تُدخلها الأمم المتحدة على نطاق الأعمال أو جدولها أثناء مدة العقد إلى الحاجة لزيادة السعر الأقصى المضمون. وسيتم إجراء مزيد من المناقشة لهذا الموضوع في الفقرتين ٣٥ و ٣٦ أدناه.

٢١ - ويُقدَّر بأنه سيكون هناك حوالي ٣٠ من تلك العقود. ولكل واحد من عقود السعر الأقصى المضمون، سيقوم مدير التشييد بالاستعانة بخدمات عدد من مقاولي الأشغال الحرفية لعناصر العمل. ولن تكون الأمم المتحدة طرفاً في تلك العقود الحرفية. وسيستخدم مدير التشييد نماذج العقود الخاصة به، وسيتم إبرام العقود الحرفية بين مدير التشييد ومقاولي الأشغال الحرفية.

٢ - تطبيق أنظمة وقواعد الأمم المتحدة على المخطط العام لتجديد مباني المقر: الحاجة لتفادي التأخيرات

٢٢ - هناك ملاحظة مشتركة لدى الموظفين داخل مكتب المخطط العام وفي الإدارات الأخرى تتمثل في أن القواعد والأنظمة الحالية غير مصممة لاستيعاب الأعمال الرئيسية الكبرى مثل المخطط العام لتجديد مباني المقر. وتم التعبير عن القلق من أن إجراءات الموافقة الطويلة المطلوبة للمشتريات في حالة تعديل العقود ربما تتسبب في تأخيرات مكلفة لجدول المشروع وما يترتب على ذلك من مطالبات تعاقدية. ويدرك مكتب خدمات الرقابة الداخلية الحاجة لتفادي التأخيرات المكلفة، كما يدرك أن القواعد الخاصة بتعزيز الرقابة ربما تتعارض مع مبدأ الأمم المتحدة المعلن المتمثل في الحصول على أفضل قيمة مقابل النقود.

٣ - الإجراءات التي تم اتخاذها للمساعدة في تفادي التأخيرات

٢٣ - تلقى المدير التنفيذي الدعم من الإدارة العليا، وبادر بترويج ثقافة اتخاذ العاجل للقرارات. وتم تقليص الوقت اللازم لإصدار أوامر التغيير من ١٦ أسبوعاً ليصبح من ٤-٨ أسابيع. كما وافق وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية (مبدئياً لمدة ستة أشهر) على زيادة في تفويض الصلاحيات لرئيس شعبة المشتريات فيما يختص بتعديلات العقود المتعلقة بالمخطط العام لتجديد مباني المقر التي تبلغ قيمتها ٢,٥ مليون دولار أو أقل. ويخضع ذلك للاستعراض بأثر رجعي من قبل لجنة العقود بالمقر. وقد عبر رئيس لجنة العقود بالمقر عقب ذلك عن دواعي قلقه من أن الاستعراضات بأثر رجعي لا تتسق مع متطلبات القاعدة المالية ١٠٥-١٣ من النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.

٢٤ - وبتاريخ ٢٥ شباط/فبراير ٢٠٠٨، كتب المدير التنفيذي ما يلي إلى وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية وإلى المراقب المالي:

بينما ننتقل من مرحلة التصميم إلى مرحلة التشييد، فسينمو حجم التعديلات بدرجة كبيرة. وإنني أوصي بتمديد عملية تعجيل المشتريات، ولكنني أوصي بقوة بأن تُزاد الكمية من ٢,٥ مليون دولار أو أقل إلى ٥ ملايين دولار أو أقل لكل تعديل.

والزيادة المطلوبة مبنية على التجربة المهنية السابقة للمدير التنفيذي فيما يتعلق بالمشاريع الكبيرة، وعلى توقعات مدير خدمات ما قبل التشييد بشأن تزايد الحاجة للمشتريات، وقد وافق عليها وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية عقب ذلك بتاريخ ١١ آذار/مارس ٢٠٠٨.

٢٥ - وإدراكاً منه للحاجة للمحافظة على رقابة داخلية كافية في ضوء الزيادة المطلوبة والبيان المقدم من لجنة العقود بالمقر، طلب المراقب المالي بتاريخ ٣ آذار/مارس ٢٠٠٨ رسمياً من مكتب خدمات الرقابة الداخلية إجراء استعراض دوري للعمليات التي أدت إلى تعديلات العقود من أجل معالجة أي نقاط ضعف محتملة. ورد مكتب الرقابة بتاريخ ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٨ مؤكداً بأن خطة عمل المراجعة على أساس المخاطر لعام ٢٠٠٨ أقرت بالمخاطر التي تشكلها المشتريات المرتبطة بالمخطط العام لتجديد مباني المقر والأولوية العالية التي ينبغي إعطاؤها للمراجعة الدورية لحسابات العمليات المرتبطة بتعديلات العقود. (للحصول على مزيد من المعلومات بشأن عملية تخطيط مراجعة الحسابات وخطة عمل مراجعة الحسابات لعام ٢٠٠٨، انظر الفرع ثالثاً أدناه).

٤ - الإجراءات المطلوب اتخاذها: الاستعراضات بأثر رجعي لتعديلات العقود، والإجراءات المنقحة لتفادي التأخيرات، ومراجعة تفويض الصلاحيات

٢٦ - ينبغي التسليم بأن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لن يتفحص كل تعديل تعاقدي أو أمر تغيير بوصفه إجراءً روتينياً لمراجعة الحسابات؛ وهذا يضع إدارة الشؤون الإدارية أمام البدائل التالية فيما يتعلق بالرقابة الداخلية:

(أ) تعديل نطاق عمل لجنة العقود بالمقر ليشمل الاستعراضات بأثر رجعي بغرض تحديد أي نقاط ضعف في العملية قد تؤدي إلى تعديلات العقود. وسيطلب ذلك مراجعة القاعدة ١٠٥-١٣؛

(ب) اتخاذ إجراء بديل للقيام بالاستعراضات بأثر رجعي. ويرى مكتب الرقابة أن ذلك سيكون هو الخيار الأفضل بالنسبة للمخطط العام.

٢٧ - وتشكل مخاطر التأخيرات وما يصاحبها من تكاليف إضافية كبيرة، خطراً رئيسياً أمام تحقيق المخطط العام لنتيجة ناجحة. ويجب في بعض الأحيان اتخاذ القرارات بسرعة أثناء مرحلة التشييد، وربما يتطلب ذلك تعديلاً في العقد أو أمر تغيير بتكاليف مالية كبيرة. وسيؤدي عدم اتخاذ القرار بسرعة في معظم الأحوال، إن لم يكن بالتأكيد، إلى تأخيرات في تنفيذ عقد ما، مع المطالبات المالية المحتملة، إضافة إلى التأثيرات التي تترتب جراء ذلك على العقود المرتبطة بذلك العقد. وبمقتضى الإجراءات القائمة حالياً، تحال جميع تعديلات العقود إلى شعبة المشتريات للموافقة عليها قبل القيام بها. واتخاذ نهج أكثر مرونة يسمح للمدير التنفيذي بأن يأذن بإصدار أوامر تغيير ضمن متطلبات طوارئ تصل نسبتها إلى ١٠ في المائة، مثلاً، من السعر الأقصى المضمون، بحيث لا تتجاوز تكلفة أي أمر تغيير واحد مستوى مالياً يتم تحديده مسبقاً، سيخفض بدرجة كبيرة من مخاطر التأخير. وسيكون من الممكن اعتماد طريقة العمل هذه ضمن الإطار الإداري للأمم المتحدة القائم حالياً حيث أن شعبة المشتريات هي التي تصادق مسبقاً على المتطلبات الطارئة.

٢٨ - وشدد مراقب الحسابات على الحاجة إلى ممارسة رقابة كافية على المبالغ الخاصة بالطوارئ، نظراً لأن الميزانية تتعرض لضغوط بالغة، وستشمل الضوابط أخذ المشورة المهنية عند الحاجة (ربما من مديري البرنامج الاستشاريين) وإمساك سجلات دقيقة عن كيفية إنفاق مبالغ الطوارئ وتبرير ذلك الإنفاق. وسيطبق الإجراء المقترح، إذا تم قبوله، بشأن إجراء استعراضات بأثر رجعي (انظر الفقرة ٢٦ ب) أعلاه) بالنسبة للتعديلات التعاقدية الأوسع نطاقاً وأوامر التغيير (أكثر من ٢٠٠ ٠٠٠ دولار) والتي تغطيها مبالغ الطوارئ. ويوازن هذا الاقتراح بين الحاجة إلى الرقابة والمساءلة والمبدأ الراسخ بالحصول على أفضل قيمة مقابل المال.

٢٩ - وعلى الرغم من أن ذلك لا يتسم بنفس الأولوية العليا مثل الإجراءات المقترحة السابقة، فإنه قد يكون من المناسب زيادة المبالغ التي من المصروح لموظفي المشتريات العاملين المتفرغين في المخطط العام الموافقة عليها، والتي تبلغ حالياً ٥٠ ٠٠٠ دولار أو ٧٥ ٠٠٠ دولار وذلك رهناً برتبة الموظف المعني. وسيؤدي هذا إلى تعزيز ثقافة الموافقات في الوقت المناسب يوماً بيوم من قبل موظفي المشتريات الأكثر اطلاعاً على المخطط العام.

٥ - دور مدير الإنشاءات

٣٠ - سيتولى مدير الإنشاءات، حسبما نوقش في الفقرتين ٢٠ و ٢١ أعلاه، أمر التعاقد مع مقاولي الأشغال الحرفية. وستكون عقود هذه الأشغال مبرمة بين مدير الإنشاءات

ومقاولي الأشغال الحرفية. والأمم المتحدة لذلك طرف في عقود الأسعار القصوى المضمونة المبرمة مع مدير الإنشاءات ولكنها ليست طرفا في عقود الأشغال الحرفية.

٣١ - ومدير الإنشاءات شركة دولية تقر بقبولها للمبادئ المعروفة في الاتفاق العالمي للأمم المتحدة وتصبو إلى الالتزام بها. وسيقوم مدير الإنشاءات بالتحقق مسبقا من استيفاء المقاولين للشروط التي تؤهلهم للتقدم بعروض للأشغال في إطار المخطط العام لتجديد مباني المقر. وهناك اتصال إلكتروني بين المواقع الشبكية للمخطط العام للأمم المتحدة، وشعبة المشتريات، بالإضافة إلى الموقع الشبكي لمدير الإنشاءات. وتنتشر العقود المقررة التي تزيد قيمتها التقديرية عن ٥٠.٠٠٠ دولار في الموقع الشبكي لمدير الإنشاءات، ويسهل الوصول إليها من خلال وصلات إحالة إلكترونية على موقعي المخطط العام وشعبة المشتريات، ومن خلالها يتم دعوة المقاولين المحتملين للإعراب عن اهتمامهم بتقديم عروض. وهناك تعليمات عن كيفية قيام الشركات المهمة بتقديم طلباتها للتأهيل المسبق. وسيكون للأمم المتحدة حق رفض شركات أو طلب إدراج شركات، إذا كان ذلك ملائما.

٣٢ - ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه من غير الملائم فرض جميع اشتراطات دليل مشتريات الأمم المتحدة على مدير الإنشاءات. ومثال ذلك أن دليل المشتريات يتطلب ٢٥ من مقدمي العطاءات في حالة العقود التي تزيد قيمتها التقديرية عن ٥ ملايين دولار، و ٢٠ من مقدمي العطاءات للعقود التي تتراوح قيمتها التقديرية بين مليون دولار وخمسة ملايين دولار، و ١٥ من مقدمي العطاءات جهة للعقود التي تتراوح قيمتها التقديرية بين ٠.٠٠ ٢٠٠ دولار ومليون دولار. ولن يكون ذلك مطابقا لممارسات الإنشاءات العادية التي تتطلب عددا قليلا من مقدمي العطاءات. غير أن مدير الإنشاءات أكد لمكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر أن المبادئ الأساسية في دليل المشتريات سيتم الالتزام بها. وفي نهاية نيسان/أبريل ٢٠٠٨، كان مدير الإنشاءات قد انتهى من صياغة إجراءات الشراء؛ وسوف تدمج هذه الإجراءات في دليل المشروع عند اعتمادها من جانب شعبة المشتريات.

٦ - البائعون من البلدان النامية: خطة للتنبؤ بفرص الشراء

٣٣ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يكفل عند تنفيذ المخطط العام لتجديد مباني المقر زيادة فرص الشراء من بائعين من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ولن يكون في الإمكان تدبير عناصر العمل في العقود بواسطة متعهدين فيما وراء البحار بسبب التنظيم المحكم لصناعة التشييد في نيويورك ونفوذ دوائر العمال والنقابات في الولايات المتحدة. ولكن ربما أمكن الحصول على بعض المواد من الأسواق الناشئة، وأعطى الجدار الساتر كمثال قد يكون من العملي اللجوء فيه إلى هذا المصدر. فيمكن لمورد أجنبي

أن يتحالف مع شريك من نيويورك يتولى تنفيذ التركيبات. وأشار أيضا إلى أنه في حالة المشتريات الضخمة، بدأت الأمم المتحدة في إرسال رسائل إلى البعثات الدائمة للدول الأعضاء تبلغها فيها بالأشغال المتوقعة التي يتطلب الأمر فيها الإعراب عن الاهتمام بتقديم عروض.

٣٤ - وبالرغم من بدء العمل للامتنال لطلب الجمعية العامة، فإن مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر لم يوثق بعد خطة عمل محددة، ولم يطلب من مدير الإنشاءات إصدار خطة عمل. ومثل هذه الخطة من شأنها أن تتنبأ بفرص الشراء الممكنة للبائعين من البلدان النامية، والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وتحدد التدابير والأطر الزمنية اللازمة.

دال - مسائل الميزانية والمراقبة المالية

٣٥ - لن يكون هناك سعر أقصى مضمون منذ البداية لجميع أشغال الإنشاءات. ولن يكون من العملي طلب عطاءات بأسعار قصوى مضمونة للمشروع بأكمله لأن المقاولين لن يتمكنوا من تقييم أوجه عدم اليقين المحتملة على مدى فترة المشروع الطويلة هذه. ولن يقبل المقاولون مثل هذه المخاطرة الكبيرة، أو أنهم قد يلجأون إلى فرض أسعار جزائية. وسوف تنظم الإنشاءات في سياق ٣٠ عقدا فرديا تبرم بين الأمم المتحدة ومدير الإنشاءات بسعر أقصى مضمون.

٣٦ - وينبغي لجميع أصحاب المصلحة أن يكونوا على دراية بالخطر المتمثل في أن المجموع الكلي للأسعار القصوى المضمونة لجميع عقود الأشغال الحرفية يمكن أن يتجاوز الرقم المقابل في الميزانية. وسوف يهدف مدير الإنشاءات إلى التخفيف من هذا الخطر بتحديد المجالات في المخطط العام التي يمكن تطبيق تقنيات هندسة القيمة فيها. وهندسة القيمة هي عملية يتم من خلالها استعراض أهداف المشروع والتصميم الفعلي، وإيجاد الطرائق الكفيلة بتحقيق نفس الأهداف بكلفة أقل.

٣٧ - وقد أخذت الأرقام الواردة في الجدول ١ من التقرير المرحلي الذي أعده مديرو البرامج الاستشاريون عن الفترة المنتهية في ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٨. ولم يضعوا في الاعتبار الوفورات المتوقعة من العملية الأخيرة لهندسة القيمة، والتي لن تنعكس سوى بعد مراجعة الرسومات.

الجدول ١

مقتطف من التقرير المرحلي للفترة المنتهية في ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٨

التكاليف التقديرية النهائية في ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٨ (بدولارات الولايات المتحدة)	
التجديدات	
٩٦٤ ٦٢٤ ٦٧٢	الإنشاءات
١٧٠ ٨٦٥ ٦٦٨	الطوارئ
٢٦٢ ٨٩١ ٩٢٨	أتعاب المهنيين وتكاليف الإدارة
٢٧٧ ٥٢٣ ٥٩٣	تصاعد الأسعار الآجلة
١ ٦٧٥ ٩٠٥ ٨٦١	المجموع الفرعي
الأماكن البديلة	
٢٧٧ ٨٤١ ٧٤٤	المكاتب
٢ ٧١٤ ٠٦٦	المكتبة
١١٠ ٣٤٧ ٩٥٤	المؤتمرات
صفر	الطوارئ
٣٩٠ ٩٠٣ ٧٦٤	المجموع الفرعي
٣٧٥	مبلغ التقريب للمطابقة مع أرقام الإبلاغ
٢ ٠٦٦ ٨١٠ ٠٠٠	مجموع التكاليف التقديرية النهائية للمشروع
١ ٨٧٦ ٧٠٠ ٠٠٠	الميزانية المعتمدة للمخطط العام لتجديد مباني المقر
١٩٠ ١١٠ ٠٠٠	النقصات الزائدة المتوقعة

٣٨ - ويتبين إذن أن الإنفاق الزائد والعجز المتوقع في التمويل هو ١٩٠ ١١٠ ٠٠٠ دولار، الذي يمثل الفرق بين الميزانية المعتمدة ومجموع التكاليف التقديرية النهائية للمشروع وفقا لآخر التقديرات. غير أنه سيكون هناك بعض التباين بين هذه الأرقام بسبب العوامل التالية والتي لا يمكن في الوقت الراهن تقديرها بشكل تام:

(أ) ينبغي لتطبيق أساليب هندسة القيمة أن يهيئ فرصا لتحقيق وفورات في التكاليف. وقد صرح مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر بأن أثر التكلفة لقرارات هندسة القيمة لم ينعكس بعد في تقدير أعمال التصميم المنقحة. ويتم حاليا تقدير هذه المبالغ التي يتوقع أن تزيد على ١٠٠ مليون دولار. وسوف تستمر الجهود لزيادة الفرص لتحقيق وفورات في التكاليف؛

(ب) تكاليف إضافية محتملة للحماية من التفجيرات؛

(ج) تعديلات العقود الجاري استعراضها والتي قد تنشأ مستقبلاً؛

(د) لا يزال يتعين على الجمعية العامة اتخاذ قرارات بشأن التكاليف المرتبطة بالمخطط العام لتجديد مباني المقر، وبشأن معاملة هذه التكاليف (انظر الفقرتين ٤١-٤٢ أدناه).

٣٩ - وفي ضوء المستوى الحالي للنفقات الزائدة المتوقعة، سيكون من التحديات الرئيسية إعادة النظر في تقديرات المخطط العام لتجديد مباني المقر لتكون في حدود الميزانية. وسيكون هناك حد أقصى لتخفيضات التكاليف المحققة من خلال هندسة القيمة. وثمة خطر في أن تطبيق هندسة القيمة بصرامة بالغة سيترك تأثيراً عكسياً على الأداء الوظيفي للمبنى أو على تكاليف عمره الافتراضي الكلية.

٤٠ - واعتمد مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر نهجاً لإدارة المخاطر. وقام مديرو البرامج الاستشاريون بإعداد سجل للمخاطر، ويتم استعراض المخاطر في اجتماعات دورية. ولزيادة تعزيز النهج الخاص بإدارة المخاطر وحفظ سجل لمخاطر المشروع، يمكن لمديري البرامج الاستشاريين أن يقدموا جدولاً مستقلاً للمخاطر ونواتجها المحتملة وآثارها بالنسبة للتكاليف، وذلك كجزء من الموجز الشهري. وبهذه الطريقة، ستكون الإدارة على دراية أفضل بالإنفاق المتوقع فيما يتعلق بالميزانية المعتمدة.

٤١ - وهناك عدد من التكاليف التي يشار إليها باسم التكاليف المرتبطة أي التكاليف التي لم تدرج في الميزانية ويديرها مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر. وأشار تقرير الأمين العام بشأن التكاليف المرتبطة المتعلقة بالمخطط العام (A/62/799) إلى أن التكاليف المرتبطة التقديرية المتعلقة بالمخطط العام تبلغ ٧٠٠ ٧٥١ ١٩٣ دولار للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣. ولم تناقش اللجنة الخامسة بعد هذا التقرير نظراً للحاجة إلى التركيز على مسائل أخرى ذات حساسية زمنية ولكن من المتوقع أن تنظر فيه الجمعية العامة خلال دورتها الثالثة والستين. وكتب الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة في ٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ يبلغه بأنه ينوي الدخول في التزامات محدودة بالنسبة للتكاليف المرتبطة خلال الجزء المتبقي من سنة ٢٠٠٨، إلى حين انتهاء اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الخامسة من استعراض الاقتراحات الكاملة، وذلك خلال الجزء الرئيسي من الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة. وحدد الأمين العام مبلغ ٩,٥ مليون دولار من التكاليف المرتبطة المتعلقة بالمخطط العام حتى نهاية سنة ٢٠٠٨. ويؤيد مكتب خدمات الرقابة الداخلية تماماً الإجراء الذي اتخذته الأمين العام في صالح تجنب حدوث أي تأخير في المخطط العام.

٤٢ - وينبغي تمويل التكاليف المرتبطة من ميزانيات الإدارات لأنها ستدار بواسطة إدارات مستقلة عن المخطط العام. ومثال ذلك أن معدات البث الإذاعي الحالية أصبحت عتيقة وتأجل استبدالها. وكان السبب في ذلك أنه لا يمكن تبرير تركيب معدات جديدة قبل الانتهاء من تنفيذ المخطط العام. وربما استحال استيعاب جميع التكاليف المرتبطة في المشروع الحالي للمخطط العام. وهناك بعض النفقات الضرورية، مثل نفقات الأمن، التي هي الآن في المسار الحرج للمخطط العام، وينبغي إدارة الوضع حتى يمكن الالتزام بالأموال الضرورية من ميزانيات الإدارات المختصة عند اللزوم. وقد أفاد مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات بإنشاء صندوق فرعي خاص باسم التكاليف المرتبطة بالمخطط العام لتجديد مباني المقر، وأفاد بأن المجموعات الأولى من المخصصات قد أُصدرت بالفعل. وسوف يسهل ذلك تسجيل النفقات المتعلقة بالتكاليف المرتبطة والمحاسبة عليها على نحو منفصل.

هاء - مسائل أخرى حددتها المراجعة

١ - ينبغي الانتهاء من إعداد دليل المشروع

٤٣ - يقتضي الاتفاق مع مدير الإنشاءات إعداد دليل للمشروع. وفي نهاية نيسان/أبريل ٢٠٠٨، لم تكن بعض الإجراءات المقرر إدخالها في هذا الدليل قد أُعدت في صورتها النهائية أو اعتمدت. غير أن العمل المتعلق بدليل المشروع قد قارب على الانتهاء. ويعتبر مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الدليل وثيقة رقابية أساسية ومن المهم استكماله بسرعة، ومواصلة تحديثه وفقاً لشروط الاتفاق.

٢ - الحاجة إلى تحديد ورصد مجموعة من مؤشرات الأداء

٤٤ - يصدر مديرو البرامج الاستشاريون تقريراً مرحلياً كل شهر. ويعمل فريق المخطط العام لتجديد مباني المقر بالتعاون مع مديري البرامج الاستشاريين لإصدار التقرير في صيغة منقحة، مع بيان المؤشرات المالية الرئيسية ومؤشرات أداء الجدول الزمني بوضوح. ويؤيد مكتب خدمات الرقابة الداخلية الحاجة إلى ذلك بوصفه مصدراً هاماً للمعلومات الإدارية التي يمكن أن تستخدم لتحليل الاتجاهات.

٤٥ - ومن المهم إدراج تلك المؤشرات بوضوح ضمن تقرير دوري، حينما يبدأ الإنشاء، ورصدها عن كثب. وهذا يتيح الإبلاغ عن الانجازات الملموسة (أو أوجه القصور الملموسة) إلى أعلى مستويات الإدارة، ويساعد على الاستعراض في فترة ما بعد الإنشاء. كما أنه يتيح إدخال تغييرات تكتيكية إذا احتاج مديرو المشروع إلى البدء في اتخاذ إجراءات لضمان تحقيق الأهداف. وبالإضافة إلى توفير النفقات، سيكون من المفيد رصد التوفيرات الناتجة عن هندسة

القيمة، والنسبة المثوية للرسوم المهنية مقارنة بتكاليف الإنشاء، وأهداف الاستدامة مثل الاستهلاكات المتوقعة المقارنة من الوقود والمياه. ورغم أن ذلك الإبلاغ كان يحدث من قبل، فإن الصيغة يمكن أن تعدل لتصبح أكثر ملاءمة لأغراض الإدارة العليا.

٣ - إشراك أصحاب المصلحة

٤٦ - يشمل أصحاب المصلحة في المخطط العام لتجديد مباني المقر جميع المتأثرين بالمشروع، ابتداءً من التخطيط إلى الإنجاز: وهم الدول الأعضاء وأعضاء فريق المخطط العام لتجديد مباني المقر، والموظفون الذين سوف يشغلون المكاتب البديلة، والمستخدمون النهائيون، والأعمال التجارية والمؤسسات المجاورة، ومستخدمو المواصلات، وعمل الإنشاء، وخدمات الطوارئ، وكثيرون غيرهم. ويمكن أن يتعرض نجاح نتائج المشروع للخطر إذا لم يجر التعامل مع أصحاب المصلحة بصورة فعالة. وقد بذل المدير التنفيذي جهوداً لمعالجة شواغل الموظفين في الاجتماعات، كما أُتيحت المعلومات من خلال الاتصالات الداخلية للأمم المتحدة، بما فيها شبكة الانترنت. كما جرى إصدار بيانات صحفية بصورة دورية.

٤٧ - وقدم مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر الأمثلة التالية من الأنشطة التي اضطلع بها في مجال الاتصالات وتوعية الجمهور:

(أ) لمكتب المخطط العام موقع على شبكة الانترنت، يقدم معلومات عن المشروع لجميع أصحاب المصلحة الداخليين والخارجيين. كما يجري نشر مقالات شهرية وحفظها في صفحة موقع الأمم المتحدة على شبكة الانترنت iSeek؛

(ب) عُقدت ثلاثة لقاءات مفتوحة لجميع الموظفين، منذ تقديم أحدث تقرير سنوي إلى الجمعية العامة. وكان المخطط العام أيضاً مدرجاً في جدول أعمال العديد من اللقاءات المفتوحة لجميع الموظفين التي عقدتها الإدارات؛

(ج) غير ذلك من الترتيبات من أجل أصحاب المصلحة الداخليين، بما في ذلك المساعدة في البرامج التوجيهية للموظفين الجدد، والتنسيق مع الإدارات العميلة وتقديم إحاطات للجنة العقود بالمقر؛

(د) الاتصال الفعال مع الجهات التالية وتوفير المعلومات لها، وهي: الدول الأعضاء، وجماعات المجتمع المحلي، ومجتمع الممارسين والإنشائيين، وكلاء الإدارة المحليون لجماعات الشقق الكبرى؛ على سبيل المثال؛

(هـ) تعتبر العلاقات مع وسائل الإعلام إحدى الأولويات. ومنذ تقديم أحدث تقرير سنوي إلى الجمعية العامة، التقى المدير التنفيذي مع السلك الصحفي في الأمم المتحدة ثلاث مرات، واستجاب لما يقرب من ٨٠ طلباً لإجراء مقابلات أو للحصول على معلومات؛

(و) قُدِّمت عروض عن الاستدامة إلى جمهور رئيسي من الأشخاص المشتغلين بصناعة الإنشاء والهندسة المعمارية.

٤٨ - ومن الواضح أنه كان من الأفضل حل بعض المسائل التي تهم أصحاب المصلحة في مرحلة سابقة. وجرى إبلاغ مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن أصحاب المصلحة في بعض الأحيان لم يقدروا الحاجة إلى اتخاذ إجراء، وأن الإدارة العليا لبعض الإدارات فقدت التركيز في أداء أدوارها الداعمة بسبب التغييرات التي أدخلت على إستراتيجية المشروع وجدوله الزمني. ونتيجة لذلك، فإن بعض القرارات هي الآن في المسار الحرج، ولم يكن الحال سيضحي كذلك لو كان هناك مزيد من التعجل في وقت سابق. وعلى سبيل المثال، في نهاية نيسان/أبريل ٢٠٠٨، لم تكن القرارات النهائية قد اتخذت بشأن ما هي الإدارات والمكاتب التي سيجرى نقلها إلى مواقع معينة. وذكر مكتب المخطط العام أن قرارات معينة قد اتخذت بخصوص نقل الإدارات قبل الاستراتيجية الرابعة المعجلة على النحو الذي اعتمدت به في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ (على سبيل المثال انتقال شعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات إلى مدينة لونغ ايلاند، وانتقال إدارة شؤون الجمعية العامة وإدارة المؤتمرات إلى مبنى ألبانو في الشارع السادس والأربعين). ومع ذلك، فإن الاستراتيجية الرابعة المعجلة الجديدة تحتاج إلى المزيد من التخطيط ووضع البرامج على نطاق واسع، فضلاً عن اتخاذ القرارات كذلك. وعلاوة على هذا، فإن تكوين إدارات الأمم المتحدة وأعداد الموظفين بكل منها تتغير باستمرار. وفي ظل هذه الظروف، فإن اتخاذ هذه القرارات في الوقت المناسب تماماً له مزاياه.

٤٩ - ولم يتم بعد إعداد خطة للتعامل مع أصحاب المصلحة، تتضمن تحديد هوية أصحاب المصلحة، وتطلعاتهم، وكيفية معالجة المشروع لها.

ثالثاً - استراتيجية توفير تغطية فعالة من مراجعة الحسابات للمخطط العام لتجديد مباني المقر

٥٠ - قام مكتب خدمات الرقابة الداخلية بتعيين اثنين من مراجعي الحسابات المؤهلين في مناصبي رئيس قسم، ومراجع حسابات داخلي، في قسم مراجعة حسابات المخطط العام

لتجديد مباني المقر. ويعمل كل من مراجعي الحسابات هذين على أساس التفرغ لمراجعة حسابات عمليات المخطط العام.

نهج لمراجعة الحسابات يقوم على المخاطر في مرحلة الاعتماد

٥١ - في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، أجريت مناقشات مع المدير التنفيذي وكبار أعضاء فريقه وغيرهم من كبار موظفي الأمم المتحدة ممن سوف تؤثر مسؤولياتهم على نتائج المخطط العام. وقد جُمعت المعلومات واستُخدمت لإجراء تقييم شامل للمخاطر. ومكّن ذلك مكتب خدمات الرقابة الداخلية من التوصل إلى فهم للعلاقات التنظيمية القائمة والمخاطر والضوابط وقضايا سير العمل. كما استعرض المكتب سجل المخاطر الذي كان مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر قد أعده على نحو مستقل.

٥٢ - واستناداً إلى عملية تقييم المخاطر هذه، جرى تحديد ٩٣ من المخاطر، وأدرجت في سجل المخاطر بمكتب خدمات الرقابة الداخلية. وجرى تقييم كل من المخاطر بوصفه من المخاطر المرتفعة أو المعتدلة أو المنخفضة، استناداً إلى احتمال حدوثه وتأثيره المتصورين.

٥٣ - ويرد في الجدول ٢ تقييم شامل للمخاطر بالنسبة لمجالات التركيز القياسية التي حددها مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ومن المهم أن نعترف بأن المخاطر تُقيم على أنها مرتفعة بصفة عامة بالنسبة للمخطط العام، نظراً لتعقيد وارتفاع قيمته، وارتفاع الأثر الذي سوف تعاني منه المنظمة إذا تحقق أي من المخاطر بالفعل. وهذا ليس انطباعاً عن الجهود التي بذلها مكتب المخطط العام للتخفيف من المخاطر. ولم يكمل مكتب خدمات الرقابة الداخلية بعد تقييم فعالية تدابير التخفيف المطبقة بالفعل، حيث سيتم تحقيق ذلك من خلال تنفيذ خطة عمل المراجعة الداخلية للحسابات.

الجدول ٢

تقييم المخاطر بالنسبة إلى مجالات التركيز

تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية لمستوى المخاطر	مجال التركيز
مخاطر مرتفعة	الإدارة الاستراتيجية والحوكمة الإدارة المالية إدارة المشتريات والعقود إدارة اللوجيستيات إدارة البرامج والمشاريع إدارة الممتلكات والمرافق السلامة والأمن
مخاطر معتدلة	إدارة تكنولوجيا المعلومات إدارة المؤتمرات والوثائق إدارة الموارد البشرية

المخاطر الرئيسية التي حددها مكتب خدمات الرقابة الداخلية

٥٤ - في سياق بيئة معقدة، تتعلق معظم المخاطر الرئيسية بالأموال، واتخاذ القرارات، والتأخيرات. ومجالات المخاطر الرئيسية الثلاثة هذه مترابطة إلى حد كبير جداً. وترد في الجدول ٣ أمثلة لبعض المخاطر الرئيسية والتدابير والظروف التي يمكن أن تخفف منها.

الجدول ٣

المخاطر الرئيسية التي جرى تحديدها والمثلة للمشروع^(أ)

مستوى المخاطر	وصف المخاطر	تخفيف الأضرار
مرتفع	قد تؤدي إجراءات الأمم المتحدة المطولة إلى تأخير المشروع.	تعيين المدير التنفيذي؛ الدعم المقدم من الأمين العام. مدير الإنشاءات
مرتفع	قد تؤدي عملية الشراء إلى إحداث تأخير في الجدول الزمني، كما قد تؤدي إلى زيادات عن التكاليف المقررة	يضطلع موظفو المخطط العام لتحديد مبادي المقرر بالتخطيط المبكر، مع إدراك الوقت اللازم لعملية الشراء. ويتفرغ موظفو المشتريات للمخطط العام لتحديد مبادي المقرر. زيادة التفويض لرئيس شعبة المشتريات.
مرتفع	قد يزيد مجموع عقود الحد الأعلى المضمون للسعر عما ورد في الميزانية	هندسة القيمة؛ التقديرات العامة؛ مراقبة صارمة للتكلفة؛ إدارة المشروع
مرتفع	توسع نطاق التوقعات والاحتياجات وتغيرها باستمرار	تطلب العقود التصميم حسب الميزانية
مرتفع	تتعرض سمعة الأمم المتحدة للخطر إذا أدت أنشطة الإنشاءات إلى إقلاق المجتمع المحلي أو أصحاب المصلحة الآخرين	إعداد خطة إدارة العلاقات مع أصحاب المصلحة؛ النشرات الصحفية؛ الخبراء الاستشاريون؛ اتباع نهج استباقي
مرتفع	يمكن أن يكون للقيود على ساعات العمل العادية أثر سلبي على مرونة البرنامج والإنشاءات. قد تنتج عن ذلك مطالبات بالتعويض عن التأخير	وضع الجداول الزمنية؛ الدعم المقدم من الأمين العام؛ إدارة العلاقات مع أصحاب المصلحة
مرتفع	يمكن أن تتسبب قوى السوق الخارجية في تجاوز ما ورد في الميزانية، أو في تعرض أهداف المشروع للخطر	قيام مدير الإنشاء بالتبعية والاستعراض؛ المدير التنفيذي والاستشاريون
مرتفع	يمكن أن تنشأ مشاكل تقنية غير متوقعة مع ما يترتب عليها بالنسبة إلى التكلفة والبرنامج	الدراسات الاستقصائية والاختبار
معتدل	الاعتبارات المتعارضة فيما بين الميزانية والحفظ والاستدامة والأمن، قد تعرض النتائج للخطر	هندسة القيمة؛ الاجتماعات المتخصصة والتنسيقية
معتدل	الغش والفساد	الشروط التعاقدية؛ مراجعة الحسابات؛ الخبراء الاستشاريون
معتدل	قد لا تجري تلبية مطلب الجمعية العامة بأن يتعامل المشروع على الأسواق الناشئة على نحو كامل	مدير الإنشاءات؛ الدول الأعضاء؛ مواقع الإنترنت
معتدل	قد يؤدي عدم الامتثال لسياسات حفظ السجلات والاحتفاظ بها على مستوى الإدارات إلى فقدان السجلات التاريخية أو إلى فقدان سرية المعلومات	خطة التعامل مع أصحاب المصلحة، الانترنت
معتدل	قد تخلق المدفوعات المتأخرة من الدول الأعضاء مشكلة في التدفق النقدي	الاستخدام المعتمد لخطاب الاعتماد

(أ) استُبعدت المخاطر الأمنية.

إعداد خطة عمل لمراجعة الحسابات قائمة على المخاطر

٥٥ - استخدم سجل المخاطر لإعداد خطة عمل لمراجعة الحسابات قائمة على المخاطر. وتغطي خطة العمل فترة ثلاث سنوات من عام ٢٠٠٨ إلى عام ٢٠١٠ وتهدف إلى ضمان أن توجه عمليات مراجعة الحسابات إلى المجالات التي جرى تقديرها على أنها من الأولويات في تحقيق أهداف المخطط العام. وعادة ما تكون هذه مجالات تنطوي على مخاطر وقد تؤدي إلى تأخيرات أو ارتفاعات في التكاليف. ويمكن أن تتكرر بعض مجالات مراجعة الحسابات في أكثر من سنة واحدة بسبب الطابع المستمر للأنشطة التي تجري مراجعة حساباتها، ومستوى المخاطر التي يتصورها مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ويعرض الجدول ٤ خطة العمل لمراجعة الحسابات لعام ٢٠٠٨.

الجدول ٤

خطة عمل مراجعة حسابات المخطط العام لتجديد مباني المقر، عام ٢٠٠٨

المهمة	المخاطر المعالجة
تقييم مخاطر المخطط العام لتجديد مباني المقر	تحديد المخاطر التي ينطوي عليها المخطط العام لتجديد مباني المقر لإتاحة إعداد خطة العمل الخاصة بعملية مراجعة الحسابات على أساس المخاطر.
المراجعة الشاملة لحسابات المخطط العام لتجديد مباني المقر	تغطي المراجعة، بموجب الولاية الصادرة عن الجمعية العامة، الهيكل الإجمالي وإجراءاته والمخاطر المرتبطة به.
مراجعة إدارة الوثائق في الأماكن البديلة	قد يؤدي عدم الامتثال لسياسات المحفوظات والاحتفاظ بالوثائق على مستوى الإدارات إلى فقدان السجلات التاريخية، أو إفشاء المعلومات السرية.
مراجعة عمليتي الميزنة والرقابة المالية للمشروع	قد تكون الاعتمادات المرصودة في الميزانية غير كافية. وقد لا يوفر نظام رصد التكاليف المعلومات الإدارية اللازمة. وقد لا تعكس المدفوعات المنجزات المستهدفة، وقد تكون غير مأذون بها، أو غير صحيحة، أو غير سليمة التوقيت. وقد يؤدي تأخر سداد الدول الأعضاء للمدفوعات إلى مشكلة في التدفقات النقدية. وقد يتجاوز مجموع قيم

المهمة	المخاطر المعالجة
مراجعة إدارة العقود (العقود التجارية)	عقود السعر الأقصى المضمون حدود الميزانية المرصودة.
مراجعة عملية هندسة القيمة	قد لا تخضع العقود التجارية للرقابة بشكل جيد وقد لا تمثل المنجزات المستهدفة لشروط المدد الزمنية والجودة. وقد يتجاوز مجموع قيم عقود السعر الأقصى المضمون حدود الميزانية المرصودة.
مراجعة توفير المكاتب والمخازن البديلة وغير ذلك من المرافق البديلة	قد تؤدي عملية هندسة القيمة إلى المساس بأهداف المشروع. وقد يؤدي التضارب فيما بين اعتبارات الميزانية والحفظ والاستدامة والأمن إلى المساس بالنتائج.
مراجعة أحكام الأمن المطبقة على الموظفين والموقع والأصول أثناء تنفيذ المخطط العام لتحديد مباني المقر	قد لا تتوافر في أماكن الإيواء والترتيبات البديلة المرافق الكافية لضمان استمرارية أنشطة الأمم المتحدة في نيويورك.
مراجعة النهج المتبع في تخفيض استهلاك الطاقة	قد لا يعكس معدل استهلاك الطاقة أهداف الأمم المتحدة. (أضيف هذا العنصر إلى خطة العمل الأصلية بسبب تكاليف الطاقة التي لا يمكن التنبؤ بها في الوقت الحالي وسعي الأمم المتحدة إلى تحقيق هدف الحد من الاعتماد على الوقود الأحفوري).

٥٦ - ومكتب خدمات الرقابة الداخلية على ثقة من أن الإجراءات المتخذة ستكفل تغطية المخطط العام لتحديد مباني المقر بمراجعة الحسابات على نحو فعال في الأجل القصير. ومع تقدم المشروع نحو مراحل التشييد، سيلزم إعادة تقييم المطلوب من موارد مراجعة الحسابات لمواصلة تحقيق مستوى كاف من الرقابة. وستقدم تقارير المراجعة الداخلية للحسابات المتعلقة بتنفيذ المخطط العام إلى الجمعية العامة وفقاً لقرارها ٨٧/٦٢.

رابعاً - التوصيات

التوصية ١

٥٧ - ينبغي لمكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر إعداد خطة رسمية للتعاقب ضماناً لاستمرار قيادة المخطط العام في حالة عدم بقاء المدير التنفيذي الحالي في منصبه حتى إتمام المشروع.

٥٨ - قبل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر التوصية ١.

التوصية ٢

٥٩ - يكفل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر كون مديره على اتصال وثيق بموظفي المشتريات لكي يتمكنوا من تحسين تخطيط المشتريات وأتباع نهج استراتيجي. وللمساعدة على تسهيل ذلك، ينبغي أن يحضر أحد موظفي المشتريات الاجتماعات التي تُعقد لمناقشة التقارير المرحلية الشهرية التي يعدها استشاريو إدارة المشروع.

٦٠ - قبل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر التوصية ٢.

التوصية ٣

٦١ - يقوم المراقب المالي، بالتشاور مع المدير التنفيذي، بإيفاد ممثل عنه لحضور اجتماعات التنسيق التي تُعقد لمناقشة التقارير المرحلية الشهرية التي يعدها استشاريو إدارة المشروع.

٦٢ - قبل مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات ومكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر التوصية ٣ وأفاداً بأنه قد تم اتخاذ الإجراءات لتنفيذ التوصية.

التوصية ٤

٦٣ - يحدّد مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر النتائج المترتبة على إجراء أي تغييرات إضافية في استراتيجية المشروع ونطاقه، بما في ذلك ما يتصل بالتعديلات التعاقدية، ويبرر التغييرات مستعينا بأفضل التقديرات المتاحة للتكاليف والفوائد. ويضطلع المدير التنفيذي أيضاً بجهد متضافر لإبقاء التغييرات في الاستراتيجية والنطاق عند أدنى مستوى، وذلك بدعم من أصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين.

٦٤ - قبل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر التوصية ٤.

التوصية ٥

٦٥ - ينبغي لإدارة الشؤون الإدارية في ظل عدم قيام لجنة المقرر للعقود بإجراء الاستعراضات ذات الأثر الرجعي، أن تشكل لجنة لإجراء الاستعراضات بأثر رجعي للتعديلات التعاقدية وأوامر التغيير الخاصة بالمخطط العام والتي تتجاوز قيمها ٢٠٠ ٠٠٠ دولار، وذلك لتحديد أي أوجه ضعف في العملية فيما يتصل بهذه الأمور.

٦٦ - قبل مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات التوصية ٥ وأفاد بأنه سيلزم تحديد طرائق العمل والاختصاصات الدقيقة للجنة المقترحة لكفالة توافر تدابير الرقابة الداخلية.

التوصية ٦

٦٧ - ينبغي للمراقب المالي أن يأذن باتخاذ إجراء تتضمن بموجبه طلبات الشراء المتعلقة بفرادى عقود السعر الأقصى المضمون مبلغا احتياطيا مستقلا. ويكون المدير التنفيذي عندئذ مفوضا بالإذن بإجراء تعديلات تعاقدية وأوامر التغيير التي تكون تكاليفها في حدود ذلك المبلغ المعتمد سلفا.

٦٨ - قبل مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات التوصية ٦ وأفاد بأنه سيلزم لاتخاذ الإجراء الصحيح، بما في ذلك معدل المبالغ الاحتياطية، وتطويره لكفالة توافر تدابير الرقابة الداخلية.

التوصية ٧

٦٩ - إذا أجاز المراقب المالي اتخاذ إجراء يتيح تخصيص مبالغ احتياطية لفرادى عقود السعر الأقصى المضمون، يقوم المدير التنفيذي لمكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر وفريقه، بالتشاور مع شعبة المشتريات، بتوثيق الضوابط الصارمة على تلك المبالغ وتطبيق هذه الضوابط.

٧٠ - قبل مكتب المخطط العام ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات التوصية ٧.

التوصية ٨

٧١ - ينبغي للمراقب المالي أن ينظر في زيادة الصلاحيات المفوضة لموظفي المشتريات الملحقين بمكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر.

٧٢ - قبل مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات التوصية ٨ وأفاد بأنه يجري حاليا النظر في تحديد مستويات جديدة لصلاحيات الشراء المخولة لجميع موظفي المشتريات في المقر، عن فيهم الموظفون الملحقون بالمخطط العام لتجديد مباني المقر.

التوصية ٩

٧٣ - ينبغي لمكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر أن يقوم، بالتشاور مع شعبة المشتريات، بإعداد خطة عمل لتعزيز فرص الشراء المحتملة من متعاقدين أو بائعين من البلدان النامية، والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

٧٤ - قبل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر التوصية ٩.

التوصية ١٠

٧٥ - ينبغي أن يكفل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر انتهاء مدير التشييد من إعداد دليل المشروع في أقرب وقت ممكن، ويكفل مداومة استكمال الدليل بينما يجري العمل في المشروع.

٧٦ - قبل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر التوصية ١٠.

التوصية ١١

٧٧ - ينبغي أن يكفل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر تقديم مديري البرامج الاستشاريين جدولا مستقلا للمخاطر ونتائجها المحتملة وآثارها على التكلفة ضمن التقرير الشهري الموجز.

٧٨ - قبل مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر التوصية ١١.

التوصية ١٢

٧٩ - ينبغي أن يقوم مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، بالتنسيق مع الإدارات المعنية وبمشاركة مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر، بتحديد جميع التكاليف المرتبطة بالمخطط العام ورصدها، وذلك لكفالة استمرار توافر التمويل الكافي على مدى فترة تنفيذ المخطط العام. وينبغي أن تحدد أيضا ما هي التكاليف المرتبطة بالمخطط العام التي ستُحمّل على حسابات مشروع المخطط العام، بالمقابلة مع تلك التكاليف التي ينبغي أن تمول من الميزانيات العادية للإدارات.

٨٠ - أفاد مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات أن التوصية ١٢ قد تجاوزتها الأحداث وبالتالي ينبغي سحبها. فقد تم تناول مسألة التكاليف المرتبطة بالمخطط العام في تقرير الأمين العام بشأن التكاليف المرتبطة بالمخطط العام لتحديد مباني المقر (A/62/799). ويقرّ مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن ذلك التقرير قد تناول المسألة، غير أنه لم يُنظر فيها بعد بالشكل الكامل وهي خاضعة لتدقيق الجمعية العامة. وتُعتبر المبادرة التي قام بها الأمين العام تدبيراً مؤقتاً، رهناً بإجراء استعراض من قبل الجمعية العامة. كما أن التوصية ١٢ تتماشى مع النهج المبين في تقرير الأمين العام.

التوصية ١٣

٨١ - يضع مكتب المخطط العام لتحديد مباني المقر أهدافاً رئيسية للأداء ويرصدها فيما تتواصل أعمال التشييد. وقد يكون من أمثلة ذلك: الأهداف المالية من قبيل النفقات المحملة على الميزانية؛ والوفورات الناتجة عن عملية هندسة القيمة؛ والنسبة المئوية لأتعاب الخدمات المهنية إلى تكاليف التشييد؛ والأهداف الخاصة بالاستدامة من قبيل إسقاطات المعدلات المقارنة لاستهلاك الوقود والمياه.

٨٢ - قبل مكتب المخطط العام لتحديد مباني المقر التوصية ١٣.

التوصية ١٤

٨٣ - ينبغي لمكتب المخطط العام لتحديد مباني المقر أن يعد خطة لإدارة أصحاب المصلحة لتحديد أصحاب المصلحة في المشروع، ووضع النهج المتبع في إقامة الاتصالات معهم وتزويدهم بالمعلومات الرئيسية عن المشروع. وإضافة إلى ذلك، ينبغي للمدير التنفيذي وفريقه أن يعالجوا عن كثب توقعات المجتمع المحلي والمدينة المضيفة وشواغلها التي قد تؤثر على تقدم العمل في مشروع التجديد، وذلك بالتشاور مع إدارة شؤون الإعلام.

٨٤ - قبل مكتب المخطط العام لتحديد مباني المقر التوصية ١٤.

(توقيع) إنغا - بریت أهليينوس

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية